

Бюджетная поддержка коммерческих организаций в России: опыт и перспективы

Анна Борисовна Золотарева

E-mail: zolotareva-ab@ranepa.ru, ORCID: 0000-0003-4908-528X

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация

Илья Александрович Соколов

E-mail: sokolov-ia@ranepa.ru, ORCID: 0000-0002-0431-4993

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация

Аннотация

Бюджетная поддержка коммерческих организаций традиционно относится к числу наиболее дискуссионных направлений государственных расходов. Поиск резервов для экономии приобретает особую актуальность в условиях бюджетного дефицита, который имеет место в России почти все время начиная с 2020 г. Статья посвящена анализу эволюции основ и практики применения отечественного законодательства по вопросам субсидирования коммерческих организаций (промышленного субсидирования). В статье рассматриваются приводимые в экономической литературе основания для бюджетной поддержки коммерческих организаций и связанные с этим риски, а также подходы международных организаций к определению понятия промышленных субсидий. Один из главных выводов статьи состоит в том, что в настоящее время ни зарубежная, ни отечественная статистика не дают адекватного представления о масштабах промышленного субсидирования. Тем не менее в статье предпринята попытка оценить минимальные объемы таких субсидий из консолидированного бюджета Российской Федерации. Другой важный вывод состоит в том, что благодаря прогрессу законодательства основная масса промышленных субсидий в России сейчас распределяется на конкурентной основе по прозрачным правилам. Сформулированы предложения по дальнейшему совершенствованию законодательства в этой области. В частности, предлагается: ввести механизм обжалования заинтересованными лицами решений, принимаемых распорядителями бюджетных средств в ходе отбора; усовершенствовать статистику промышленных субсидий; скорректировать правила распределения субсидий между участниками отбора; отказаться от предоставления государственных гарантий без права регресса и от практики резервирования в бюджете ассигнований на поддержку экономики.

Ключевые слова: субсидии, промышленные субсидии, бюджетная поддержка экономики, компенсационные меры

JEL: H23, H25

Финансирование: статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы по государственному заданию РАНХиГС.

Для цитирования: Золотарева А. Б., Соколов И. А. Бюджетная поддержка коммерческих организаций в России: опыт и перспективы // Финансовый журнал. 2026. Т. 18. № 1. С. 8–25.
<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2026-1-8-25>.

© Золотарева А. Б., Соколов И. А., 2026

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2026-1-8-25>

Budgetary Support for Commercial Organizations in Russia: Experience and Prospects

Anna B. Zolotareva¹, Ilya A. Sokolov²

^{1,2} RANEPA, Moscow, Russian Federation

¹ zolotareva-ab@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4908-528X>

² sokolov-ia@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0002-0431-4993>

Abstract

Budgetary support for commercial organizations has traditionally been one of the most controversial areas of public spending. The search for reserves to save money is becoming particularly relevant in the context of the budget deficit, which has been almost constantly observed in Russia since 2020. The article is devoted to the analysis of the evolution of domestic legislation on issues of subsidies for commercial organizations (hereinafter also referred to as industrial subsidies) and the practice of its application. The article considers the reasons given in the economic literature for budget support for commercial organizations and the associated risks, as well as the approaches of international organizations to defining the term “industrial subsidies”. One of the main conclusions of the article is that currently neither foreign nor domestic statistics provide an adequate picture of the scale of industrial subsidies. Nevertheless, the article attempts to estimate the minimum amounts of such subsidies from the consolidated budget of the Russian Federation. Another important conclusion is that due to the progress of legislation, the bulk of industrial subsidies in Russia are now distributed competitively according to transparent rules. At the same time, the article makes suggestions on ways to further improve legislation in this area, including: introducing a mechanism for stakeholders to appeal decisions taken by budget managers during the selection process; improving statistics on the volume of industrial subsidies; adjusting the rules for the distribution of subsidies among the selection participants; refusal to provide state guarantees without the right of recourse and abandoning practice of reserving budget allocations to support the economy.

Keywords: subsidies, industrial subsidies, budgetary support for the economy, countervailing measures

JEL: H23, H25

Funding: The article was prepared as part of the research work on the state assignment of the RANEPA.

For citation: Zolotareva A.B., Sokolov I.A. (2026). Budgetary Support for Commercial Organizations in Russia: Experience and Prospects. *Financial Journal*, 18 (1), 8–25 (in Russ.).

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2026-1-8-25>.

© Zolotareva A.B., Sokolov I.A., 2026

ВВЕДЕНИЕ

С начала 2020-х гг., когда Россия последовательно преодолевала последствия сперва пандемии ковида, а затем беспрецедентного усиления геополитического и экономическо-го давления, федеральный бюджет стал хронически дефицитным. В этих условиях задача повышения эффективности бюджетных расходов приобретает особую актуальность. При этом одним из наиболее дискуссионных направлений бюджетных расходов всегда были и, видимо, будут расходы на поддержку коммерческих организаций в форме субсидий, то есть на безвозмездной и безвозвратной основе.

С одной стороны, у практики субсидирования есть разумные экономические основания, к числу которых различные авторы относят:

– повышенные риски производителей в некоторых отраслях, в первую очередь — в агропромышленном секторе, зависимом от природных условий [Schwartz, Clements, 1999; Cole, 2004];

— поддержание доступных цен на социально значимые товары или услуги (например, на продовольствие или образовательные и ипотечные кредиты) [Hummel, Ziesemer, 2023];

— преодоление чрезвычайных ситуаций или экономических кризисов [Haugsgjerd, 2018; OECD, 2021a];

— поддержка инвестиций коммерческих организаций в научные исследования и разработки [Акцигит, Hanley et al., 2017; IMF, 2021];

— поощрение экологически безопасных технологий производства [Metcalfe, 2008] и т. п.

Поэтому практически все страны прибегают к субсидированию экономики, хотя его масштабы, а также отрасли, в которых оно применяется, сильно различаются в зависимости от уровня экономического развития. Для развивающихся стран более характерно субсидирование в социальных и протекционистских целях, для развитых — субсидирование наукоемких и «зеленых» производств.

С другой стороны, у этой практики есть вполне очевидные недостатки. Даже когда реципиентами выступают субъекты государственного сектора, эффективность этих расходов ставится под сомнение. В экономической науке не прекращаются споры о сравнительных преимуществах предоставления государственных услуг (например, образования и здравоохранения) силами бюджетного сектора и их закупки в частном секторе [Рудник, Шишкин и др., 1996; Золотарева, 2024]. Тем более спорным представляется бюджетное субсидирование коммерческих организаций, т. к. в данном случае средства налогоплательщиков перераспределяются в пользу бенефициаров этих организаций.

Другим существенным недостатком субсидий является искажение конкурентной среды [Deffains, d'Ormesson et al., 2020; Capobianco, 2024]. В наибольшей степени оно имеет место в случае предоставления таких субсидий конкретным получателям, хотя в настоящее время ими чаще всего выступают организации с преобладающим государственным участием. Но искажений нельзя избежать и при самой прозрачной процедуре распределения бюджетной поддержки, так как, даже если право на ее получение имеют все претенденты, соответствующие объявленным требованиям, в силу бюджетных ограничений получают ее не все.

Бюджетное субсидирование ухудшает условия конкуренции не только на национальных, но и на глобальном рынке, поэтому после Второй мировой войны оно стало предметом внимания международных организаций.

МЕЖДУНАРОДНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОМЫШЛЕННЫХ СУБСИДИЙ

Вопрос о негативном влиянии на свободу международной торговли субсидий, которые способствуют увеличению экспорта или сокращению импорта товаров, впервые нашел отражение в Генеральном соглашении по тарифам и торговле 1947 г. Однако тогда не было выработано ни четкого определения субсидий, ни механизмов контроля за их установлением.

Ситуация изменилась с учреждением Всемирной торговой организации (ВТО) в 1995 г., когда вступило в действие «Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам»¹ (далее — Соглашение), которое ввело классификацию субсидий и механизмы международного контроля за практикой их применения. Оно и стало ключевым инструментом в регулировании субсидий производителям товаров на международном уровне. В российском законодательстве эти субсидии именуется «промышленными»², так и мы будем их впредь называть, хотя в самом тексте Соглашения этот термин не используется.

¹ URL: <https://www.worldtradelaw.net/document.php?id=uragreements/scmagreement.pdf&mode=download>.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.06.2019 № 1219-р «О направлении информации о промышленных субсидиях, предоставленных за счет средств федерального бюджета».

В соответствии со ст. 1 Соглашения под субсидией понимается финансовое содействие хозяйствующим субъектам со стороны органа власти или уполномоченной им на то организации, создающее преимущество получателям, в любой из следующих форм:

- прямой перевод денежных средств (например, в виде дотаций, займов или покупки акций) или принятие обязательств по их переводу (например, гарантии по займам);
- отказ от взимания причитающихся государству доходов (налоговые льготы);
- предоставление или закупка товаров, работ, услуг «помимо общей инфраструктуры», то есть на условиях, отличающихся от рыночных;
- упрощение доступа к финансовым ресурсам для бизнеса (например, через субсидирование рыночных ставок по банковским кредитам);
- любые иные формы поддержки доходов и цен, которые прямо или косвенно способствуют увеличению экспорта или сокращению импорта.

Вместе с тем любая из вышеперечисленных форм государственной финансовой поддержки хозяйствующих субъектов признается субсидией только в том случае, если она считается специфической в соответствии со ст. 2 Соглашения, то есть ее использование ограничено определенными организациями. Специфичность отсутствует, если субсидирующий орган или законодательство устанавливают объективные критерии или условия, определяющие право на получение субсидий и их размер при условии, что это право является автоматическим и что такие критерии и условия строго выполняются.

Соглашение требует от государств-участников, чтобы они уведомляли ВТО о всех применяемых ими субсидиях, их форме, размерах и сроках действия, особо оговаривая две категории субсидий, которые могут наносить ущерб конкуренции и торговым партнерам. К запрещенным отнесены субсидии, которые напрямую увязываются с результатами экспорта или требуют замещения импорта национальными товарами. Поскольку подобные меры с высокой вероятностью искажают торговые потоки, выявление такой поддержки автоматически влечет обязанность ее отменить. Оспоримыми признаются субсидии, не относящиеся к запрещенным, но способные нанести ущерб интересам других стран. В случае доказанного факта нанесения вреда торгующим партнерам применившие такую поддержку государства могут столкнуться либо с разбирательством через орган ВТО по разрешению споров, либо с компенсационными пошлинами со стороны импортирующей страны.

Однако эффективность Соглашения ограничена, поскольку эксперты международных организаций выражают скепсис в отношении достоверности отчетности его участников о величине применяемых ими промышленных субсидий [IMF, OECD, World Bank and WTO, 2022]. Занижение этих данных объясняется, во-первых, незаинтересованностью участников ВТО в раскрытии информации, которая может повлечь применение к ним международных санкций. Во-вторых, для установления факта наличия или отсутствия большинства перечисленных форм субсидий (в том числе налоговых льгот, кредитов, взносов в уставный капитал) необходимо выяснить, являются ли условия предоставления бюджетных средств льготными. Решение этой задачи, обычно выполняемой чиновниками, не всегда по силам даже квалифицированным экспертам. Например, для оценки условий заимствований ОЭСР предлагает вычислять служащие ориентиром ставки путем добавления к безрисковой базовой ставке спредов, отражающих кредитный риск заемщиков, и, при необходимости, дополнительных спредов, отражающих дополнительное обременение заемщиков при отсутствии государственной гарантии [OECD, 2021b]. Точность такой вычисляемой процентной ставки зависит от имеющейся информации о различных конкретных характеристиках операции (сумма, срок, валюта займа, профиль риска заемщика, наличие обеспечения в виде залога или гарантии, наличие права регресса по гарантии и т. д.). Если же условия операции неизвестны, то оценка неизбежно будет неточной, что создает риск обнаружения несуществующего или необнаружения существующего

льготного займа. Те же трудности возникают и при оценке таких форм поддержки, как участие в акционерном капитале на менее выгодных, по сравнению с рыночными, условиях, налоговые льготы и пр.

ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ МАСШТАБОВ ПРОМЫШЛЕННЫХ СУБСИДИЙ В РОССИИ

Как известно, Россия присоединилась к ВТО в 2012 г. и тем самым взяла на себя обязательство уведомлять эту организацию о применяемых субсидиях. Для этого Правительство РФ предписало федеральным органам власти ежегодно направлять в Минэкономразвития России информацию о промышленных субсидиях, предоставленных ими в следующих формах: грант; налоговая и таможенная льготы; льготный кредит; взнос в уставный капитал; закупка товаров и услуг на льготных условиях; приватизация имущества на льготных условиях; списание долга; государственные гарантии³.

Информация о результатах обобщения ведомственных данных в открытом доступе отсутствует, однако представляется, что ведомства должны были столкнуться с немалыми трудностями в их сборе, поскольку для большинства перечисленных форм расходов определение доли заложенной в них субсидии требует проведения экспертизы. Если же относить к промышленным субсидиям всю сумму перечисленных расходов, то эта оценка будет сильно завышена.

Например, было бы ошибкой приравнивать к субсидиям все государственные гарантии, поскольку они являются условными расходными обязательствами, которые могут и не реализоваться. И даже реализованное обязательство по гарантии не равнозначно безвозвратному финансированию, поскольку в гражданском праве гарантия, как правило, предусматривает право регресса. Это значит, что гарант, исполнивший за принципала его обязательство перед кредитором, приобретает право истребования соответствующей суммы с принципала. Однако в отечественном бюджетном законодательстве эта логика соблюдается не всегда. Долгое время вообще не существовало никаких ограничений на предоставление государственных гарантий без права регресса и они широко использовались. Например, в бюджете на 2018 г. более 86% гарантий в рублях и почти 100% гарантий в иностранной валюте не предусматривали права регресса⁴. Гарантии без права регресса можно признать субсидиями, т. к. дефолт по обеспеченному ими обязательству выгоден принципалу. Но среди гарантий, предусматривающих регресс, теоретически лишь малую часть можно отнести к промышленным субсидиям. В 2020 г. в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее — БК РФ) был включен общий запрет предоставления гарантий без права регресса (п. 7 ст. 115 БК РФ), однако из этого правила сделано исключение для гарантий по обязательствам организаций со 100%-ным участием государства, а также государственных корпораций/компаний и публично-правовых компаний (далее — госкорпорации). Это исключение сильно снижает практический эффект данного запрета, поскольку на момент его введения именно эти организации были основными получателями гарантий без права регресса. И хотя в последние годы практика предоставления таких гарантий почти полностью прекратилась, нельзя исключать, что при более благоприятных условиях она возобновится.

Неправомерно относить к субсидиям и всю сумму взносов в уставный капитал, поскольку они не являются безвозмездными, а порождают принадлежащие государству финансовые активы. Однако для организаций, акции которых не котируются на бирже,

³ Распоряжение Правительства РФ от 06.06.2019 № 1219-р «О направлении информации о промышленных субсидиях, предоставленных за счет средств федерального бюджета».

⁴ Приложения 36 и 38 к Федеральному закону от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

в составе этих взносов субсидии могут присутствовать, если сумма бюджетных вложений превышает сумму, которая может быть выручена от продажи акций. Поэтому какая-то доля взносов в уставный капитал действительно относится к субсидиям, но оценить ее можно только экспертным путем применительно к каждому конкретному реципиенту.

Но даже в тех случаях, когда вся выделяемая из бюджета сумма представляет собой субсидию, существующие формы бюджетной отчетности не позволяют собрать соответствующие данные программными средствами. Вплоть до недавнего времени отсутствовала даже статистика общей суммы субсидий производителям товаров, работ и услуг из консолидированного бюджета. Суммирование расходов федерального бюджета по соответствующим кодам бюджетной классификации не дает полной картины, так как значительная доля промышленных субсидий распределяется из федерального бюджета через посредство региональных и местных бюджетов, а сбор информации о суммах этих субсидий на основании данных всех субнациональных бюджетов слишком трудоемок. Кроме того, региональные и местные бюджеты могут предоставлять такие субсидии за счет собственных средств.

Первым подходом к решению этой проблемы стало появление в 2020 г. на Едином портале бюджетной системы реестра соглашений о предоставлении из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий и бюджетных инвестиций юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг и межбюджетных трансфертов (далее — широкий реестр)⁵. Он мог бы существенно облегчить сбор и анализ информации о размерах и направлениях промышленных субсидий из консолидированного бюджета. Однако в существующем виде реестр плохо справляется с этой задачей. В частности, в нем искусственно объединены такие разнородные расходы, как промышленные субсидии, субсидии учреждениям на выполнение госзадания и межбюджетные трансферты. И хотя реестр позволяет осуществлять поиск по виду субсидий, результаты поискового запроса выдаются в виде простого перечня. Например, перечень соглашений о предоставлении субсидий из всех бюджетов на 2025 г. производителям товаров, работ, услуг содержит 5380 позиций, но не предусматривает даже возможности их суммирования, что заметно осложняет какую-либо аналитическую работу с данным реестром.

Отчасти эту задачу позволяет решить содержащаяся на том же портале аналитическая информация, основанная на данных широкого реестра, которая отражает суммы промышленных субсидий некоторых видов⁶. Однако эта информация явно не полна. Сведения о субсидиях из разных бюджетов, которые в той или иной степени можно отнести к промышленным, сгруппированы в 11 категорий, при этом общая сумма субсидий отражается лишь для трех из них. В остальных случаях стоят нули, хотя из реестра следует, что такие субсидии предоставлялись.

Возможности получить информацию об отдельных субсидиях реестр также не дает, хотя согласно порядку его ведения⁷ в него вносятся, в частности, следующие сведения о каждой субсидии: все предоставляющие и перераспределяющие ее лица и конечные получатели; реквизиты и условия соглашений о предоставлении субсидии, включая ее цели,

⁵ URL: <https://budget.gov.ru/Бюджет/Расходы/Реестр-соглашений-договоров-о-предоставлении-субсидий-бюджетных-инвестиций-межбюджетных-трансфертов/>.

⁶ URL: <https://budget.gov.ru/Бюджет/Расходы/Реестр-соглашений-договоров-о-предоставлении-субсидий-бюджетных-инвестиций-межбюджетных-трансфертов/Аналитическая-информация-о-соглашениях-включенных-в-реестр-соглашений?report=4f545b85-fe82-4c48-97ba-5965b05e7c0d>.

⁷ П. 3 Порядка ведения реестра соглашений (договоров) о предоставлении из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий и бюджетных инвестиций юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг и межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, утв. приказом Минфина России от 19.06.2023 № 92н.

размеры, сроки перечисления, плановые и фактические значения показателей результатов ее использования. Однако из всех перечисленных сведений на едином портале бюджетной системы публикуются только сумма субсидии, наименование предоставляющего ее ГРБС и реквизиты решения о предоставлении субсидии.

С 2023 г. на этом портале публикуется также информация о субсидиях производителям товаров, работ, услуг из бюджетов всех уровней (далее — узкий реестр)⁸. Однако его появление не решило отмеченных выше проблем, свойственных широкому реестру, что ограничивает возможности его использования для аналитических целей. Как и в широком реестре, в нем публикуются лишь самые общие сведения об отдельных субсидиях. Возможности суммировать субсидии, выявленные в результате поисковых запросов, этот реестр также не предоставляет. Более того, он не позволяет конкретизировать поисковый запрос по такому критерию, как «вид субсидии», хотя в нем отражаются субсидии по разным статьям БК РФ, в том числе выделяемые коммерческим и некоммерческим организациям. Тем не менее узкий реестр содержит одну полезную функцию: с его помощью можно выделить из общей суммы субсидий некоммерческим организациям «субсидии оператора», то есть те, которые их получатели в соответствии с нормативными актами передают иным лицам для достижения определенного результата.

В табл. 1 обобщена информация, содержащаяся в законе о федеральном бюджете и представленная на едином портале бюджетной системы, о расходах бюджетов на 2025 г., которые в той или иной степени можно отнести к промышленным субсидиям. Нужно еще раз оговориться, что эти данные не могут претендовать на роль объективной и полной картины об объеме промышленных субсидий из консолидированного бюджета Российской Федерации по ряду причин.

Во-первых, потому что из всех вошедших в таблицу видов расходов только субсидии производителям товаров, работ, услуг по п. 1 и 7 ст. 78 БК РФ в полной мере относятся к промышленным субсидиям. Однако их общая сумма может быть занижена, поскольку в широком реестре отражаются не плановые ассигнования на год, а уже заключенные соглашения о предоставлении субсидий. Последнее означает, что сумма, фигурирующая в реестре по состоянию на сентябрь 2025 г., указана не полностью.

Во-вторых, потому что аналитическая информация, основанная на данных широкого реестра, включает лишь 3 из 11 категорий расходов, которые в той или иной степени можно отнести к промышленным субсидиям, а сам он не позволяет автоматически суммировать субсидии по видам. В частности, в аналитической информации отсутствуют данные о таких видах расходов, как субсидии юридическим лицам, 100% акций которых принадлежит публично-правовым образованиям, на осуществление капитальных вложений и бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и унитарными предприятиями (общая сумма последних приведена в таблице по данным закона о федеральном бюджете).

В-третьих, потому что применительно к остальным видам расходов приведенные в таблице данные, наоборот, сильно завышены. В составе этих видов расходов промышленные субсидии в той или иной мере присутствуют, однако в большинстве случаев выделить их из общей суммы соответствующих расходов можно только вручную, что в силу обширности массива данных трудно реализуемо. На основе данных узкого реестра удалось просуммировать только промышленные субсидии, распределяемые через оператора из числа некоммерческих организаций в соответствии с п. 2 ст. 78.1 БК РФ, поскольку их суммарная величина невелика (в табл. 1 приведена именно эта оценка, а не общая сумма расходов в соответствии с п. 2 ст. 78.1 БК РФ).

⁸ URL: <https://budget.gov.ru/Бюджет/Государственная-поддержка/Субсидии-и-гранты-юр.лицам-индивидуальным-предпринимателям-физ.лицам>.

В-четвертых, в таблице отсутствуют сведения о формах промышленных субсидий, которые относятся к таковым по нормам ВТО, но не учитываются в этом качестве отечественным законодательством, а потому не отслеживаются в бюджетной отчетности (например, сведения о ценовых преференциях при госзакупках или о налоговых льготах производителям).

Таблица 1

Оценка расходов бюджетной системы Российской Федерации в 2025 г., в составе которых присутствуют промышленные субсидии

	Всего, млрд руб.	Доля в субсидиях, предоставляемых согласно п. 1 и 7 ст. 78 БК РФ, %
Субсидии из бюджетов всех уровней юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг, в т. ч. гранты в форме субсидий, согласно п. 1 и 7 ст. 78 БК РФ	4276,2, в т. ч. из федерального бюджета 3717,9	100,0
Субсидии из федерального бюджета государственным корпорациям и компаниям, а также публично-правовым компаниям согласно ст. 78.3 БК РФ, в т. ч. в виде имущественного взноса	≤ 373,4	8,7
Субсидии из федерального бюджета некоммерческим организациям — операторам согласно п. 2 ст. 78.1 БК РФ, подлежащие распределению в пользу коммерческих организаций	46,6	1,1
Бюджетные инвестиции из федерального бюджета юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями, согласно ст. 80 БК РФ	≤ 47,4	1,1
Зарезервированные ассигнования на поддержку экономики	≤ 83,0	1,9

Источник: составлено авторами на основе Федерального закона от 30.11.2024 № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» и данных, представленных на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации. URL: <https://budget.gov.ru>.

При ограниченной полезности сведений, приведенных в таблице, они все же позволяют сделать некоторые выводы. Главный из них состоит в том, что абсолютное большинство промышленных субсидий в России выделяется из бюджетов напрямую в виде субсидий производителям товаров, работ, услуг в соответствии с п. 1 и 7 ст. 78 БК РФ. В 2025 г. сумма таких субсидий из федерального бюджета составляет свыше 3,7 трлн руб., или почти 8,8% его расходов. Сумма этих субсидий из консолидированного бюджета России составляет почти 4,3 трлн руб., или 1,9% прогнозируемой на 2025 г. величины ВВП. На все прочие перечисленные в таблице каналы промышленного субсидирования в совокупности приходится максимум 12,8% всей суммы субсидий, предоставляемых согласно п. 1 и 7 ст. 78 БК РФ. Главным плюсом такого положения является то, что субсидии по ст. 78 БК РФ распределяются преимущественно на конкурентной основе по прозрачным правилам.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОМЫШЛЕННЫХ СУБСИДИЙ В РОССИИ

В 1998 г., когда была принята первая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации, Россия не была членом ВТО и не несла никаких обязательств по ограничению применения промышленных субсидий. Риски для собственной экономики, связанные с их неконкурентным предоставлением, на тот момент плохо осознавались, а потому вплоть до 2007 г. регулирование промышленных субсидий на законодательном уровне в России фактически отсутствовало.

В 2007 г. в ст. 78 БК РФ появилась норма о том, что субсидии юридическим лицам (за исключением государственных учреждений), индивидуальным предпринимателям

и физическим лицам предоставляются лишь в случаях, предусмотренных законами (решениями) о бюджете «и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами» высших исполнительных органов, и в порядке, предусмотренном этими документами. Соответствующие акты должны устанавливать «категории и (или) критерии отбора юридических лиц, имеющих право на получение субсидий». Таким образом, предоставление индивидуальных субсидий допускалось только с санкции законодателя. Если же закон о бюджете содержал общую сумму субсидий определенного вида, передавая полномочия по их распределению исполнительным органам, то такое распределение должно было осуществляться на конкурентной основе.

Однако долгое время после принятия этих норм правила распределения каждого вида субсидий устанавливались отдельными нормативными актами федеральных и субнациональных высших исполнительных органов, в которых к тому же многие полномочия по определению условий их предоставления зачастую делегировались распорядителям бюджетных средств. Поэтому избежать отступлений от конкурентных принципов распределения субсидий было невозможно.

В 2016 г. в ст. 78 БК РФ были внесены поправки, согласно которым нормативные акты, регулирующие порядок предоставления субсидий, должны соответствовать установленным Правительством РФ и единым для всех уровней бюджетной системы требованиям (далее — общие требования), которые, помимо категорий или критериев отбора лиц, имеющих право на получение субсидий, должны были также определять:

- цели, условия и результаты предоставления субсидий;
- обязательный контроль за их целевым использованием и достижением показателей результативности;
- порядок возврата субсидий в бюджет в случае нарушения условий их предоставления.

Эти общие требования были утверждены Правительством РФ в 2016 г.⁹ и способствовали упорядочению практики предоставления промышленных субсидий. Однако они оставляли многие вопросы нерешенными. В частности, они не регламентировали правила распределения субсидий в случае, если заявки на их получение превышают лимиты бюджетных обязательств (что имеет место почти всегда), и допускали дифференциацию условий предоставления субсидий в индивидуальных соглашениях с получателями. Но главное — в них не была регламентирована процедура отбора получателей субсидий, в отсутствие которой на каждом его этапе возможны злоупотребления, сводящие конкуренцию на нет.

Новый этап развития законодательства в рассматриваемой сфере связан с включением в БК РФ статьи 78.5, озаглавленной «Унификация и стандартизация предоставления субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг»¹⁰. Основные положения этой статьи сводятся к следующему.

1) Конкретизация способов конкурентного отбора получателей субсидий — либо через запрос предложений, либо посредством конкурса. При первом способе отбор получателя проводится на основании выявления наилучшего соответствия установленным категориям или критериям с учетом очередности поступления заявок, при втором — на основании наилучших из предложенных условий достижения результатов предоставляемой субсидии.

⁹ Постановление Правительства РФ от 06.09.2016 № 887 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг».

¹⁰ Федеральный закон от 19.12.2022 № 521-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

2) Введение требования о проведении отбора получателей субсидий из бюджетов всех уровней в электронной форме на едином портале предоставления мер финансовой государственной поддержки¹¹. Портал обеспечивает производителей информацией о субсидиях из бюджетов всех уровней, которыми они могут воспользоваться. При регистрации юридических лиц на портале система сама запрашивает из ФНС их коды ОКВЭД и отображает наиболее релевантные программы поддержки, предоставляя возможность подписаться на уведомления о новых отборах. Это нововведение имеет поистине революционное значение, поскольку обеспечивает полную открытость всех документов и решений, принимаемых распорядителями бюджетных средств в процессе распределения субсидий, и существенно ограничивает простор для фаворитизма.

3) Введение единых для всех бюджетов Правил отбора получателей субсидий (далее — Правила отбора)¹². По содержанию и степени детализации они максимально приближены к процедурам, отработанным в практике госзакупок, что должно позитивно сказаться на конкуренции. Вместе с тем отбор получателей субсидий осуществляется по другим критериям, нежели отбор поставщика при госзакупках, и является значительно более сложной задачей, поскольку субсидии обычно подлежат распределению между несколькими получателями. Поэтому для обеспечения справедливых условий их предоставления нормативной регламентации требует не только процедура отбора, но и процедура распределения субсидий между несколькими победителями. В Правилах отбора содержатся подходы к решению этой задачи, однако, по мнению авторов, эти нормы требуют доработки.

Согласно пп. 66–70 Правил отбора, заявки при проведении конкурса ранжируются исходя из наилучших условий достижения результата. Для оценки заявок используются качественные и (или) стоимостные критерии. Под качественными критериями понимается наличие у претендента опыта, кадрового состава и материально-технической базы, необходимых для достижения результатов предоставления субсидии. Стоимостные критерии могут определять, в частности, размер запрашиваемой субсидии или соотношение ее размера и собственных или заемных средств претендента для достижения результатов. Соотношение значимости качественных и стоимостных критериев Правилами не определяется и оставляется на усмотрение распорядителей бюджетных средств. Более того, допускается использование только одного из этих двух видов критериев.

В соответствии с п. 80 Правил отбора субсидия распределяется между участниками, включенными в рейтинг победителей, одним из следующих способов.

а) Участнику, которому присвоен первый номер, субсидия предоставляется в размере, указанном им в заявке, но не выше (ниже) максимального (минимального) размера субсидии, если таковой установлен объявлением о проведении отбора. Остаток субсидии распределяется между остальными участниками по тем же правилам. Если запрашиваемый участником размер субсидии больше ее нераспределенного остатка, такому участнику с его согласия предоставляется весь остаток субсидии без изменения указанного им в заявке значения результата предоставления субсидии.

б) Каждому участнику субсидия предоставляется в размере, пропорциональном доле указанного им в заявке размера субсидии в общем размере субсидии, запрашиваемом всеми участниками отбора, но не выше максимального размера субсидии, если таковой определен.

¹¹ Портал размещен по адресу: <https://promote.budget.gov.ru>. Его использование обязательно для всех регионов за исключением регионов-доноров, которые вправе проводить отбор в собственных информационных системах.

¹² Утв. постановлением Правительства РФ от 25.10.2023 № 1781 «Об утверждении Правил отбора получателей субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг».

в) Каждому участнику субсидия предоставляется в размере, пропорциональном доле набранных им баллов в общем количестве баллов, набранных всеми участниками отбора, но не выше размера, указанного в заявке, и максимального размера субсидии.

Если распределение производится в форме запроса предложений, то применяются способы распределения субсидии, указанные в подпунктах «а» и «б». В случае конкурса могут использоваться все способы.

Эти нормы в совокупности могут привести к весьма странным результатам. Предположим, например, что ранжирование участников отбора проводилось только по качественным критериям и максимальный размер субсидии на одного участника не был установлен. В этом случае всю сумму субсидии может получить единственный участник, обладающий максимальным опытом, кадровой и материально-технической базой, даже если обещанный им результат не обеспечивает достижения общего результата предоставления субсидии.

Если же отбор ведется только по стоимостному критерию, победителем может оказаться лицо, пообещавшее максимальный результат за минимальную сумму, но не способное выполнить свои обещания. В этом случае применяются нормы о возврате в бюджет субсидии в размере, пропорциональном отношению фактического результата к плановому¹³. Однако при отсутствии казначейского сопровождения осуществить такой возврат может оказаться затруднительно.

Вопросы вызывают и способы распределения субсидии, предусмотренные подпунктами «б» и «в» пункта 80 Правил отбора. Ими допускается выделение участнику субсидии меньше запрашиваемого размера при неизменности указанного в заявке результата. Проиллюстрируем действие этой нормы на простом примере. Участник отбора в заявке обещал произвести 100 тыс. единиц продукции при получении субсидии в 100 тыс. руб. По итогам отбора ему выделена субсидия в 50 тыс. руб., однако обязательство по производству 100 тыс. единиц продукции осталось неизменным, причем при невыполнении этого обязательства с получателя должна быть взыскана сумма, пропорциональная доле невыполненных обязательств.

Таким образом, применение Правил отбора получателей субсидий, установленных постановлением Правительства РФ от 25.10.2023 № 1781, не гарантирует не только равных, но и предсказуемых условий их предоставления для различных получателей. Между тем в постановлении Правительства № 1780, посвященном практически тому же вопросу и утвержденном в тот же день¹⁴, заложен более рациональный подход к распределению субсидий, хотя он проводится непоследовательно. Согласно п. 14 постановления № 1780 в решении о порядке предоставления субсидии должен содержаться порядок расчета ее размера с учетом:

- затрат, необходимых для достижения единицы значения результата предоставления субсидии и (или) единицы значения характеристики результата;
- затрат (недополученных доходов), на финансовое обеспечение которых предоставляется субсидия, рассчитанных на одного получателя субсидии (в случае определения получателя субсидии по результатам запроса предложений).

Первая из приведенных норм постановления № 1780 предполагает прямо пропорциональную зависимость между размером и результатом субсидии, тогда как вторая, как

¹³ П. 38 Правил, утв. постановлением Правительства РФ от 25.10.2023 № 1780 «Об утверждении Правил предоставления из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг».

¹⁴ Правила предоставления из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг» (утв. постановлением Правительства РФ от 25.10.2023 № 1780).

и постановление № 1781, эту зависимость разрывает. Использование при запросе предложений размера затрат на одного получателя (которое есть не что иное, как максимальный размер субсидии) не обеспечивает равенства затрат на единицу результата. Например, предположим, что субсидии выделяются на покрытие затрат от применения льготных тарифов на авиаперевозки по одному и тому же маршруту. Претендент А запросил субсидию на покрытие затрат на перевозку 1000 пассажиров в размере 1000 руб. на пассажира, а претендент В — на перевозку 500 пассажиров в размере 2000 руб. на пассажира. При установлении максимального размера затрат на одного получателя субсидии в 1 млн руб. претенденты А и В получают одинаковую субсидию, хотя претендент А перевез за эти деньги в 2 раза больше пассажиров.

Тем более недопустимо применение способов распределения субсидий, указанных в пп. «б» и «в» пункта 80 Правил отбора, утвержденных постановлением № 1781 и предполагающих возможность сокращения суммы субсидии на единицу результата без согласия участника отбора, поскольку это нарушает не только принцип равенства, но и принцип предсказуемости условий предоставления субсидии.

4) Распространение действия нормативных актов о порядке отбора получателей на субсидии некоммерческим организациям в соответствии с пунктами 2 и 4 статьи 78.1 БК РФ (то есть субсидии организациям, не являющимся государственными учреждениями и госкорпорациями, и гранты организациям, не являющимся казенными учреждениями).

У читателя может возникнуть закономерный вопрос: почему в статье, посвященной промышленным субсидиям, рассматриваются субсидии некоммерческим организациям? Большинство субсидий, предоставляемых в соответствии со ст. 78.1 БК РФ, действительно не имеют отношения к поддержке бизнеса, поскольку под действие статьи подпадают, в частности, субсидии государственным учреждениям на финансовое обеспечение госзадания, а также субсидии частным некоммерческим организациям, в задачи которых входит, например, защита прав соотечественников за рубежом или детей, оставшихся без попечения родителей. Однако в число субсидий, регулируемых этой статьей, входят также субсидии институтам развития, действующим в форме фондов и автономных некоммерческих организаций, для целей последующего распределения этих средств третьим лицам из числа коммерческих организаций («субсидии оператора»).

Долгое время операторы могли перераспределять средства, получаемые из бюджета, по собственному усмотрению, что не обеспечивало честной конкуренции за доступ к ним. Но с введением в действие статьи 78.5 БК РФ установленные Правительством Российской Федерации Правила отбора получателей стали распространяться не только на субсидии, предоставляемые операторам из бюджета, но и на субсидии, предоставляемые операторами конечным получателям. Эта новация могла бы существенно повысить прозрачность распределения промышленных субсидий. Но ее практический эффект снижает то обстоятельство, что она не распространяется на организации, действующие в форме госкорпораций, через которые перераспределяются значительно большие суммы, чем через прочие некоммерческие организации, и которым посвящена отдельная статья БК РФ.

Параллельно с процессом совершенствования законодательства о промышленных субсидиях сфера его применения сужалась вследствие выведения из-под его действия ряда субсидий, которые ранее входили в предмет регулирования ст. 78. Если по состоянию на 2007 г. предоставление субсидий частным лицам предусматривалось только статьей 78 БК РФ, то впоследствии кодекс был дополнен нормами, посвященными субсидиям отдельным видам юридических лиц или отдельным видам субсидий, некоторые из которых допускают их внеконкурентное распределение. Ниже перечислены эти новые нормативные положения.

1) Гранты в форме субсидий, предоставляемые по решениям высших исполнительных органов всех уровней, «в том числе на конкурентной основе» (п. 7 ст. 78 БК РФ). Учитывая, что в этой формулировке цели грантов и их отличия от субсидий не определены, а предоставление грантов на конкурентной основе не является обязательным, включение этого пункта в ст. 78 могло привести к полному отказу от конкуренции при распределении промышленных субсидий. Однако в настоящее время гранты (за исключением грантов Президента РФ) распределяются на конкурентной основе по тем же правилам, что и субсидии.

2) Субсидии госкорпорациям по ст. 78.3 БК РФ, включая субсидии в виде имущественного взноса. Хотя получателями этих субсидий являются некоммерческие организации, их можно смело отнести к формам государственной поддержки бизнеса, поскольку на госкорпорации возложены функции содействия развитию промышленной инфраструктуры, определенных отраслей, инвестиционных и инновационных проектов, малого и среднего предпринимательства и иные аналогичные задачи. В отечественной литературе [Соколов, Худько, 2018] среди госкорпораций принято выделять финансовые и имущественные институты. Первые (например, Внешэкономбанк) по характеру деятельности близки к коммерческим организациям, так как осуществляют инвестиции преимущественно на возмездной и возвратной основе (кредиты, лизинг, гарантии, вложения в уставный капитал). Вторые (например, «Росатом» или «Российские автомобильные дороги») в основном выполняют публичные функции, управляя государственным имуществом в определенной отрасли и оказывая ей инфраструктурную поддержку. С учетом этих отличий предполагалось, что финансовые институты развития, получив от государства стартовый капитал, в дальнейшем будут финансировать новые проекты за счет доходов от ранее осуществленных вложений. Однако на практике эти институты из года в год получали бюджетное финансирование.

В 2017 г. для упорядочения бюджетных ассигнований госкорпорациям в БК РФ была включена статья 78.3¹⁵. Из пояснительной записки к соответствующему законопроекту следовало, что субсидии в виде имущественного взноса, особенностью которых является то, что они не имеют целевого назначения, не подлежат правовой регламентации и возврату в бюджет, будут предоставляться госкорпорациям только при их создании. Однако в процессе рассмотрения законопроекта запрет на предоставление нецелевых субсидий госкорпорациям по завершении их создания был исключен. В смягченной форме он вошел в БК РФ только в конце 2018 г., когда было установлено, что субсидии в виде имущественного взноса могут предоставляться госкорпорациям «в целях исполнения принятых в случаях, определенных федеральными законами, предусматривающими создание государственных корпораций, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации»¹⁶. Однако это ограничение малоэффективно, поскольку законы, предусматривающие создание госкорпораций, обычно не конкретизируют случаи, когда допускается увеличение их уставного капитала. В результате на практике субсидии в виде имущественного взноса по-прежнему широко применяются (например, в бюджете 2025 г. они составляли более 40% общей суммы субсидий госкорпорациям).

Более того, в виде имущественного взноса госкорпорациям предоставляются не только субсидии, не имеющие целевого назначения, но и субсидии, предназначенные для поддержки проектов в сфере их компетенции. Эти субсидии не подлежат никакой правовой регламентации. Выше говорилось, что в 2022 г. на промышленные субсидии,

¹⁵ Федеральный закон от 18.07.2017 № 178-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 3 Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации”».

¹⁶ П. 1.1 ст. 78.3 БК РФ, введен Федеральным законом от 28.11.2018 № 453-ФЗ.

распределяемые через операторов из числа некоммерческих организаций, за исключением госкорпораций, были распространены те же правила отбора получателей, которые действуют при предоставлении субсидий из бюджета. Выведение госкорпораций из-под действия норм о субсидиях оператора имеет под собой определенное основание: в отличие от операторов, госкорпорации занимаются поддержкой бизнеса не на безвозмездной основе и не только за счет бюджетных, но и за счет собственных средств. Вместе с тем не следует забывать, что собственные средства госкорпораций первоначально сформированы и продолжают пополняться за счет бюджета и что любое предоставляемое ими финансирование в той или иной степени относится к промышленным субсидиям, так как осуществляется на льготных, по сравнению с рыночными, условиях.

3) Субсидии, распределяемые по решениям Правительства РФ (высших исполнительных органов регионов и муниципалитетов) с целью использования зарезервированных бюджетных ассигнований.

Эта норма была введена в БК РФ в 2022 г. (пп. 1 п. 2 ст. 78.5), однако практика резервирования в бюджете ассигнований, распределяемых по усмотрению исполнительных органов, имеет давнюю историю. В первоначальной редакции БК РФ было предусмотрено существование резервных фондов исполнительных органов, а также резервного фонда Президента РФ (статьи 81 и 82). Законодательство ограничивало размеры этих фондов (например, резервный фонд Правительства РФ не мог превышать 3% расходов федерального бюджета) и цели их использования («финансирование непредвиденных расходов, в том числе <...> аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций»). В 2016 г. было снято ограничение на направления использования резервных фондов, которые с тех пор устанавливаются нормативными актами самих исполнительных органов, а в 2022 г. было отменено ограничение на размер резервного фонда Правительства РФ. Это не привело к разрастанию резервного фонда Правительства РФ (например, в федеральном бюджете на 2025 г. он составлял 0,24% общей суммы открытых расходов, хотя и прежде он не достигал установленной БК РФ предельной величины). Однако кроме резервных фондов законом о федеральном бюджете стали предусматриваться так называемые «зарезервированные ассигнования», распоряжение которыми также предоставлено Правительству РФ. Например, в федеральном бюджете на 2025 г. они составляли 633,9 млрд руб. без учета секретных статей, или почти 2,16% общей величины расходов по открытым статьям бюджета, причем направления их расходования нельзя считать непредвиденными. В частности, почти 83 млрд руб. зарезервированных ассигнований можно условно отнести к промышленным субсидиям. «Условно», потому что их целевое назначение зачастую сформулировано весьма неопределенно. Например, пп. 26 п. 1 ст. 21 закона о федеральном бюджете резервирует 757,8 млн руб. в 2025 г. «на финансовое обеспечение реализации мероприятий, направленных на поддержку отраслей экономики, на основании решений Правительства», а пп. 23 того же пункта ограничивается формулировкой, что 5,3 млрд руб. по подразделу «Другие вопросы в области национальной экономики» подлежат расходованию на основании решений Правительства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Бесспорным достижением российского законодательства следует считать то, что не менее 90% общих сумм промышленных субсидий распределяется на конкурентной основе по прозрачным правилам. Для обеспечения конкуренции при их распределении создан единый портал предоставления мер государственной поддержки, на котором хозяйствующие субъекты могут вести автоматизированный поиск субсидий из всех бюджетов и подавать заявки на отбор. На том же портале производится и отбор получателей субсидий в электронной форме.

При довольно высоком качестве регулирования субсидиарной поддержки коммерческих организаций представляется возможным предложить направления для дальнейшего развития этого бюджетного инструмента.

1) В настоящее время существует детальная регламентация процедуры отбора получателей субсидий, однако механизм контроля за ее соблюдением отсутствует. Поэтому целесообразно предусмотреть возможность обжалования заинтересованными лицами решений, принимаемых распорядителями бюджетных средств в ходе отбора, по аналогии с процедурой обжалования решений госзаказчика, установленной Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Такая аналогия представляется вполне уместной, поскольку в обоих случаях речь идет о распределении бюджетных средств, причем в случае субсидий основания для контроля даже более весомы, так как бюджетные средства предоставляются на безвозмездной основе.

2) Представленные на портале бюджетной системы широкий и узкий реестры, содержащие информацию о субсидиях, в существующем виде малопригодны для получения статистики о масштабах и направлениях субсидиарной поддержки. Для устранения этих недостатков целесообразно: расширить перечень информации об отдельных субсидиях, подлежащей публикации в реестрах, или, по крайней мере, включить в реестры гиперссылки на ресурсы, где такая информация доступна; снабдить оба реестра функцией суммирования результатов поискового запроса, а в узком реестре предусмотреть возможность поиска субсидий по видам, то есть по нормам БК РФ, регулирующим их предоставление.

3) Нуждаются в корректировке правила распределения субсидий между участниками отбора, установленные постановлениями Правительства Российской Федерации от 25.10.2023 № 1780 и 1781, поскольку они допускают предоставление разного размера субсидии в расчете на единицу результата, а также сокращение суммы субсидии по сравнению с запрашиваемой участником без изменения указанного в заявке результата. Для обеспечения равных и предсказуемых условий предоставления субсидий различным получателям необходимо установить, что:

— при отборе путем запроса предложений сумма субсидии определяется как произведение размера затрат на единицу результата, указанного в объявлении о проведении отбора, на значение результата, указанного в заявке участника, которое не может быть больше максимального значения результата на одного участника, если таковое установлено объявлением; при нехватке бюджетных средств для удовлетворения заявок всех участников, соответствующих установленным требованиям, субсидия распределяется между ними в порядке очередности поступления заявок;

— при конкурсном отборе субсидия распределяется в соответствии с рейтингом участников, а ее размер определяется по тем же правилам, за исключением случаев, когда отбор осуществлялся по стоимостному критерию, т. к. в таких случаях участники отбора ради победы мотивированы снизить размер затрат на единицу результата по сравнению с объявлением о проведении отбора; при отборе по стоимостному критерию субсидия для каждого победителя должна устанавливаться равной произведению значения результата, обозначенного в его заявке, на указанный им размер затрат на единицу результата, который не может быть больше максимального размера таких затрат, прописанного в объявлении о проведении отбора.

4) Требуется обособить субсидии, предназначенные для поддержки проектов в сфере компетенции госкорпораций (в настоящее время они учитываются наряду с нецелевыми имущественными взносами), включив для них в п. 1 ст. 78.3 БК РФ отдельное основание субсидирования. Это позволит, во-первых, контролировать целевое расходование соответствующих средств, во-вторых, сократить суммы нецелевых субсидий институтам

развития и, в-третьих, получить некоторое представление о величине промышленных субсидий, распределяемых через госкорпорации. Последние почти не предоставляют собственно субсидий, а финансируют коммерческие проекты на возмездной основе, хотя и на льготных условиях. Поэтому субсидии, получаемые госкорпорациями из бюджета для покрытия убытков, связанных с финансированием коммерческих проектов на льготных условиях, на первый взгляд, должны отражать долю безвозмездного финансирования, заложенную в соответствующих расходах госкорпораций. Однако в действительности это не совсем так. В первую очередь потому, что во исполнение своих уставных задач госкорпорации должны финансировать коммерческие проекты на льготных условиях и в тех случаях, когда они не получают бюджетных субсидий на эти цели — за счет имущественного вноса государства при их создании и собственных доходов. С учетом вышесказанного оценка суммы промышленных субсидий, предоставляемых госкорпорациями, на основании выделенных им в текущем году бюджетных субсидий для целей поддержки проектов в сфере их компетенции, будет занижена. В то же время эта оценка может быть и завышена, поскольку порядок расчета таких субсидий ничем не регламентируется, а значит, их сумма может и превышать потери госкорпораций от предоставления финансирования на льготных условиях.

С этими оговорками отдельный учет бюджетных субсидий госкорпорациям для поддержки проектов в сфере их компетенции следует признать полезным, так как это самый доступный способ получения ориентировочных сведений о величине распределяемых через них промышленных субсидий. Более точные данные может дать только экспертная оценка каждого отдельного проекта с целью определения соответствия его условий рыночным.

Одновременно следует урегулировать правила отбора госкорпорациями получателей поддержки проектов в сфере их компетенции в тех случаях, когда соответствующие затраты полностью или частично покрываются из бюджета. Эти правила могут быть менее жесткими по сравнению с Правилами отбора, действующими для бюджетополучателей и операторов субсидий, однако базовые процедурные нормы, обеспечивающие конкуренцию при предоставлении субсидий, должны соблюдаться. В частности, нужно ввести требование публикации объявлений об отборе (включая применяемые критерии и формулы для подсчета оценок его участников и размера субсидии) и его результатов на сайтах госкорпораций с возможностью поиска этих объявлений через гиперссылки на едином портале бюджетной системы.

5) Практика резервирования в бюджете ассигнований на поддержку бизнеса является нежелательной по двум причинам. Во-первых, она плохо совместима с принципами прозрачности бюджета и контроля представительной власти за его расходованием. На это можно возразить, что расходы на поддержку экономики нередко обусловлены потребностями контрциклического реагирования со стороны финансовых властей. Однако для преодоления последствий экономического кризиса суммы, которые ежегодно резервируются по разделу «Национальная экономика», явно недостаточны. В таких случаях почти всегда требуется внесение существенных изменений в бюджет. Во-вторых, на субсидии, предоставляемые за счет зарезервированных ассигнований, не распространяются общие правила отбора получателей субсидий, то есть они могут распределяться на неконкурентной основе.

6) Учитывая, что в отсутствие права регресса дефолт по обеспеченному гарантией обязательству выгоден принципалу (поскольку означает замену возмездного и возвратного заемного финансирования на безвозмездное и безвозвратное бюджетное), целесообразно ввести безусловный запрет на предоставление государственных гарантий без права регресса. Тем более что распространение такого запрета на организации со 100%-ным участием государства немногим ухудшит их положение, так как бюджетное

законодательство предусматривает другие каналы для предоставления этим организациям безвозвратного бюджетного финансирования. Таким образом, государство всегда может принять на себя ответственность по обязательствам принадлежащих ему организаций, но с точки зрения прозрачности бюджетных расходов лучше, чтобы это делалось явно в форме субсидий, нежели скрыто в форме гарантий без права регресса.

Хотя перечисленные меры не обеспечат качественный рывок в эффективности предоставления промышленных субсидий, они способны повысить прозрачность и понятность правил их администрирования, а значит, усилить конкуренцию при их распределении.

Список источников

1. Золотарева А. Б. Состояние и перспективы развития конкуренции в сфере государственных социальных услуг // Экономическая политика. 2024. Т. 19. № 3. С. 154–181. <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2024-3-154-181>.
2. Рудник Б. Л., Шишкин С. В. и др. Приватизация в социально-культурной сфере: проблемы и возможные формы // Вопросы экономики. 1996. № 4. С. 18–32. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=14933263>.
3. Соколов И. А., Худько Е. В. Оценка эффективности деятельности российских институтов развития: методические подходы и проблемы // Аудит и финансовый анализ. 2018. № 6. С. 190–201. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=37183708>.
4. Akcigit U., Hanley D. et al. Back to Basics: Basic Research Spillovers, Innovation Policy, and Growth // NBER Working Paper Series. 2017. URL: <http://www.nber.org/papers/w19473>.
5. Capobianco A. Pro-competitive Industrial Policy – Background Note. OECD. 2024. URL: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2024\)3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2024)3/en/pdf).
6. Cole H. New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis // Journal of Political Economy. 2004. Vol. 112. No. 4. P. 779–816. <https://doi.org/10.1086/421169>.
7. Deffains B., d'Ormesson O. et al. Competition Policy and Industrial Policy: For a reform of European law // Fondation Robert Schuman, European issues. 2020. No. 543. URL: <https://server.www.robert-schuman.eu/storage/en/doc/questions-d-europe/qs-543-en.pdf>.
8. Haugsgjerd A. Political distrust amidst The Great Recession: The mitigating effect of welfare state effort // Comparative European Politics. 2018. Vol. 16. P. 620–648. <https://doi.org/10.1057/s41295-017-0089-7>.
9. Hummel A. J., Ziesemer V. Food subsidies in general equilibrium // Journal of Public Economics. 2023. Vol. 222. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2023.104882>.
10. Metcalf G. Using Tax Expenditures to Achieve Energy Policy Goals // American Economic Review. 2008. Vol. 98 (2). P. 90–94. <https://doi.org/10.3386/w13753>.
11. OECD. The Role of Competition Policy in Promoting Economic Recovery. OECD Roundtables on Competition Policy Papers. 2021a. No. 264. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/0f9ccd5b-en>.
12. OECD. Measuring distortions in international markets: Below-market finance. OECD Trade Policy Papers. 2021b. No. 247. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/a1a5aa8a-en>.
13. Schwartz G., Clements B. Government Subsidies // Journal of Economic Surveys. 1999. Vol. 13 (2). P. 119–148. <https://doi.org/10.1111/1467-6419.00079>.
14. IMF. World Economic Outlook, 2021, chapter 3. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021>.
15. IMF, OECD, World Bank, and WTO. Subsidies, Trade, and International Cooperation, 2022. URL: <https://www.imf.org/-/media/files/publications/analytical-notes/2022/english/anea2022001.pdf>.

References

1. Zolotareva A.B. (2024). Prospects for Encouraging Competition in the Public Social Services Market. *Ekonomicheskaya Politika – Economic Policy*, 19 (3), 154–181 (in Russ.). <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2024-3-154-181>.
2. Rudnik B.L., Shishkin S.V. et al. (1996). Privatization in the socio-cultural sphere: problems and possible forms. *Voprosy ehkonomiki – Economic issues*, 4, 18–32 (in Russ.). URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=14933263>.
3. Sokolov I.A., Khud'ko E.V. (2018). Performance Evaluation of Russian Development Institutes: Methodological Approaches and Problems. *Audit i finansovyi analiz – Audit and financial analysis*, 6, 190–201 (in Russ.). URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=37183708>.

4. Akcigit U., Hanley D. et al. (2017). Back to Basics: Basic Research Spillovers, Innovation Policy, and Growth. NBER Working Paper Series. URL: <http://www.nber.org/papers/w19473>.
5. Capobianco A. (2024). Pro-competitive Industrial Policy – Background Note. OECD. URL: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2024\)3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2024)3/en/pdf).
6. Cole H. (2004). New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis. *Journal of Political Economy*, 112 (4), 779–816. <https://doi.org/10.1086/421169>.
7. Deffains B., d'Ormesson O. et al. (2020). Competition Policy and Industrial Policy: For a reform of European law. *Fondation Robert Schuman, European issues*, 543. URL: <https://server.www.robert-schuman.eu/storage/en/doc/questions-d-europe/qe-543-en.pdf>.
8. Haugsgjerd A. (2018). Political distrust amidst The Great Recession: The mitigating effect of welfare state effort. *Comparative European Politics*, 16, 620–648. <https://doi.org/10.1057/s41295-017-0089-7>.
9. Hummel A.J., Ziesemer V. (2023). Food subsidies in general equilibrium. *Journal of Public Economics*, 222. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2023.104882>.
10. Metcalfe G. (2008). Using Tax Expenditures to Achieve Energy Policy Goals. *American Economic Review*, 98 (2), 90–94. <https://doi.org/10.3386/w13753>.
11. OECD (2021a). The Role of Competition Policy in Promoting Economic Recovery. *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, 264, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/0f9ccd5b-en>.
12. OECD (2021b). Measuring distortions in international markets: Below-market finance. *OECD Trade Policy Papers*, 247, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/a1a5aa8a-en>.
13. Schwartz G., Clements B. (1999). Government Subsidies. *Journal of Economic Surveys*, 13 (2), 119–148. <https://doi.org/10.1111/1467-6419.00079>.
14. IMF (2021). World Economic Outlook, 3. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021>.
15. IMF, OECD, World Bank, and WTO (2022). Subsidies, Trade, and International Cooperation. URL: <https://www.imf.org/-/media/files/publications/analytical-notes/2022/english/anea2022001.pdf>.

Информация об авторах

Анна Борисовна Золотарева, кандидат юридических наук, заместитель заведующего лабораторией исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва

Илья Александрович Соколов, кандидат экономических наук, заведующий лабораторией исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва

Information about the authors

Anna B. Zolotareva, Candidate of Legal Sciences, Deputy Head of the Laboratory for Budget Policy Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow

Ilya A. Sokolov, Candidate of Economic Sciences, Head of the Laboratory for Budget Policy Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow

Статья поступила в редакцию 29.09.2025
Одобрена после рецензирования 20.12.2025
Принята к публикации 02.02.2026

The article submitted September 29, 2025
Approved after reviewing December 20, 2025
Accepted for publication February 2, 2026